

障害をもつ人々の福祉的就労に関する 法制の現状と課題

村上 和 光・松 原 義 弘

Present States and Problems of Laws Concerning Vocational Rehabilitation for Persons with Disabilities

Kazumitsu MURAKAMI and Yoshihiro MATSUBARA

はじめに

1979年の養護学校義務制施行を経て、障害をもつ人々¹⁾の学校卒業後の進路については、在宅とならざるを得ない人々が多数存在するなど、深刻な状況が顕在化している。1994年の盲・聾・養護学校高等部卒業生の進路に関する調査²⁾によると、全国の卒業生10,798人のうち就職は30.2%、社会福祉施設・医療機関入所者は48.7%などで、「その他」は12.2%となっている。「その他」には、在宅や、無認可施設である小規模作業所³⁾へ通所する人々が多くの割合で含まれていると考えられる。学校を卒業し、働こうと思っても障害があるがゆえに一般雇用に就けないことがあったり、地域で働くことを通じて自立した生活を送りたいと願っていても社会的基盤が未整備だったりするなど、18歳以降の障害をもつ人々の働く場や社会参加の場の保障が、大きな問題となっている。

障害をもつ人々にとっての働くことの意味はすでに多くが述べられているが、主に次の4点に集約できるであろう⁴⁾。①個々人の持ち味や可能性を活かし、生きがいにつなげていく（自己実現・発達保障）、②労働を通じての社会や仲間との関係を深める（社会参加・社会連帯）、③労働を通じての障害の軽減・機能回復（リハビリテーション）、④賃金を得ることで経済的自立を図る（経済基盤の確立）。そして、たとえどのような障害をもっているとしても人間の権利として労働の権利が保障されること自体が、また、その

ような社会であることが、大きな意味を持つ。

日本国憲法第27条第1項は、「すべて国民は勤労の権利を有し、義務を負う」と定めている。この規定には、どのような障害をもつ人にも勤労の権利があり、国は障害をもつ人々の労働権を保障するための施策を講じる責務を持つ、という理念が含まれると考える。

日本には、障害をもつ人々の一般雇用を促進するために、「障害者の雇用の促進等に関する法律」（昭和35年法律第123号）がある。同法は法定雇用率を設け（国・地方公共団体等は2.0%、民間事業所は1.6%）、事業主に法定雇用率以上の人数の障害をもつ人々を雇用することを義務づけている。にもかかわらず、障害をもつ人々の雇用は、なかなか改善が見られない⁵⁾。同法の問題点は、主に次の2点にある。①法定雇用率を達成していない事業主は、日本障害者雇用促進協会に障害者雇用納付金を納付することを義務づけられているが、その額が低い（未達成人数1人につき月5万円）こと。②事業主は、身体障害をもつ人々を雇用することを法的に義務づけられているが、それ以外の障害種をもつ人々については雇用義務はなく、また障害程度も問われないので⁶⁾、事業主は、より軽度の障害をもつ人を雇用することによって雇用率を達成しようとする傾向があること。

つまり、日本の障害をもつ人々に関する一般雇用法制は、結果として中軽度の障害をもつ人々の雇用促進を中心とした制度になっており、重度障害をもつ人々にとっては、一般雇用

に就くことが難しい状況になってしまっている。

一方、一般雇用に着くことが困難な障害をもつ人々のための就労の場として授産施設⁷⁾、福祉工場などがある。これらは、法に基づき設置・運営されている。また、障害をもつ人々やその家族、ボランティアなどの力によって、障害をもつ人々の働く場を保障するために自主的に作られた小規模作業所がある。その数は4,000を超え、なお増加の一途をたどっている。

このように、障害をもつ人々の一般雇用施策が進展される必要がある一方で、一般雇用に着くことが困難な障害をもつ人々の授産施設や小規模作業所といった福祉的就労⁸⁾の場の重要性は、ますます高まってきている。小規模作業所の激増は、働くことを願い、働く場を求める障害をもつ人々にとっての授産施設などの法定施設の絶対的不足、ひいては障害をもつ人々の就労保障のための施策がなお不十分であることを裏付けている。

本稿では、以上のような問題関心から、障害をもつ人々の福祉的就労を労働体系の中で資料1のように位置づけ、まず、障害をもつ人々のための授産施設・福祉工場及び小規模作業所に関する現行法制を概観することを通じて、障害別の法体系による福祉的就労制度が分立していること、それぞれの制度間に格差が存在するこ

とを確認する。次に、授産施設、小規模作業所の現状を見て、障害をもつ人々の福祉的就労制度のもつ問題点を考察する。最後に、福祉的就労施策の拡充の必要性、特に公的補助の拡充の必要性について述べる。

1 障害をもつ人々の福祉的就労に関する現行法制

1 授産施設・福祉工場に関する現行法制

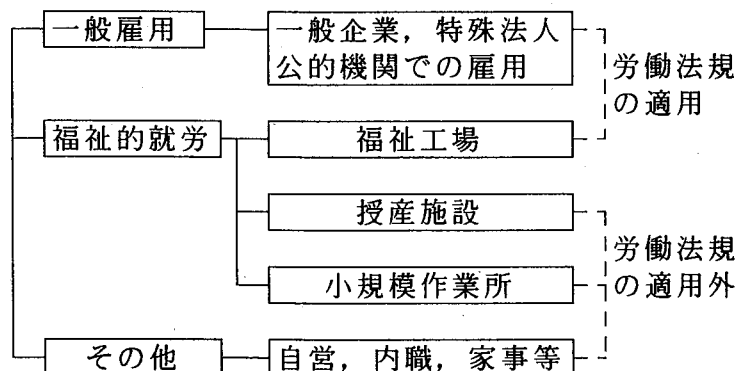
障害をもつ人々の授産施設については、身体障害者授産施設、精神薄弱者授産施設、精神障害者授産施設があり、それぞれ身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）、精神薄弱者福祉法（昭和35年法律第37号）、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号、以下「精神保健福祉法」と表記する。）に基づき設置されている。また、生活保護法（昭和25年法律第144号）に基づく保護授産施設、社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）に基づく社会事業授産施設がある⁹⁾。

本章では、特に障害をもつ人々の利用を前提とした、すなわち身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、精神保健福祉法に基づく授産施設と、福祉工場に関する現行法制について概観する。

(1) 身体障害をもつ人々の授産施設

身体障害者授産施設は、身体障害者福祉法第

資料1 障害をもつ人々の労働体系



5条第1項で「身体障害者更生援護施設」¹⁰⁾のうちの施設として位置づけられている。身体障害者授産施設の目的は「身体障害者で雇用されることの困難なもの又は生活に困窮するもの等を入所させて、必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる施設」(第31条)と定められている。そして、身体障害者授産施設には、①身体障害者授産施設、②重度身体障害者授産施設、③身体障害者通所授産施設がある(「身体障害者更生施設等の設備及び運営について」(昭和60年1月22日社更第4号)第4章の第1)。

身体障害者授産施設を含む身体障害者更生援護施設の設置について、身体障害者福祉法は「国は身体障害者更生援護施設を設置しなければならない」(第27条第1項)と定め、「都道府県、市町村、社会福祉法人その他の者が同施設を設置できる」(第27条第2-4項)としている。

(2) 知的障害をもつ人々の授産施設

精神薄弱者授産施設は、精神薄弱者福祉法第5条により、「精神薄弱者援護施設」¹¹⁾のうちの施設として位置づけられている。精神薄弱者授産施設は「18歳以上の精神薄弱者であって雇用されることが困難なものを入所させて、自活に必要な訓練を行うとともに、職業を与えて自活させることを目的とする施設とする」(同法第21条の6)と定義されている。

精神薄弱者援護施設は、都道府県が設置することができ(同法第19条第1項)、市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法の定めるところにより設置することができる(第19条第2項)。

(3) 精神障害をもつ人々の授産施設

精神障害者授産施設は、精神保健福祉法により、「精神障害者社会復帰施設」¹²⁾のうちの施設として位置づけられている(第50条の2第1項)。同施設の目的は、「雇用されることが困難な精神障害者が自活することができるように、低額な料金で必要な訓練を行い、及び職業を与えることにより、その者の社会復帰の促進をはかること」である(第50条の2第3項)。

精神障害者授産施設を含む精神障害者社会復帰施設は、都道府県が設置することができ(同法第50条第1項)、市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法の定めるところにより設置できる(第50条第2項)。

(4) 福祉工場

身体障害者福祉工場は、「身体障害者福祉工場の設備及び運営について」(昭和47年7月22日社更第128号)に基づいて設置されている。同工場の目的は、「重度の身体障害者で、作業能力はあるが、職場の設備・構造、通勤時の交通事情等のため一般企業に雇用されることの困難な者に職場を与え、生活指導と健康管理のもとに健全な社会生活を営ませること」である。同工場の設置主体は地方公共団体又は社会福祉法人で、経営主体は社会福祉法人が原則とされている。

精神薄弱者福祉工場は、「精神薄弱者福祉工場の設置及び運営について」(昭和60年5月21日厚生省発児第104号)に基づくもので、「精神薄弱者であって、作業能力はあるものの、対人関係、健康管理等の事由により、一般企業に就労できない者を雇用し、生活指導、健康管理等に配慮した環境の下で社会的自立を促進すること」を目的としている。同工場の設置主体は都道府県、指定都市又は社会福祉法人で、経営主体は社会福祉法人が原則とされている。

精神障害者福祉工場は、精神障害者授産施設と同様に、精神保健福祉法第50条の2に定める精神障害者社会復帰施設のうちの施設として位置づけられている。同工場の目的は「通常の事業所に雇用されることが困難な精神障害者を雇用し、及び社会生活への適応のために必要な指導を行うことにより、その者の社会復帰の促進及び社会経済活動への参加の促進を図ること」とされている。(同法第50条の2第5項)同工場は都道府県が設置することができ、市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法に基づいて設置することができる(同法第50条)。

福祉工場で働く者は、経営主体と雇用関係にあり、労働法規の適用を受ける(「身体障害者福

祉工場の設備及び運営の取り扱いについて」昭和47年7月24日社更第130号,「精神薄弱者福祉工場の設置及び運営について」昭和60年5月21日発第104号,「精神障害者社会復帰施設の設置及び運営について」昭和63年2月17日健医発第143号による)。

2 小規模作業所に関する公的助成制度

小規模作業所には、無認可で自主的に運営されているものや、もともと無認可であったが社会福祉法人格を取得し、授産施設に移行したものがある。ここでは、それらの小規模作業所に関する公的助成制度について概観する。

(1) 無認可の小規模作業所への公的助成制度

無認可の小規模作業所については、設置や運営に関する法律はない。国による小規模作業所への補助事業は次の3つの厚生省の通知に基づいて行われている。①「精神薄弱者通所援護事業実施要綱」(昭和54年発第67号),②「在宅重度障害者通所援護事業について」(昭和62年8月6日社更第185号),③「精神障害者小規模作業所運営助成事業実施要綱」(平成2年健医発第200号)。補助金は、全日本精神薄弱者育成会,日本身体障害者団体連合会,全国精神障害者家族会連合会を通じて,それぞれの会に加盟する小規模作業所へ補助金が交付される。

以上の通知により行われる小規模作業所への国からの補助金の額は,1995年度までは一作業所当たり年間100万円で,1996年度予算では110万円となっている。

また,地方自治体は独自に小規模作業所に対し助成事業を行っている。

(2) 小規模作業所の法定施設への移行に関する制度

無認可の小規模作業所が,社会福祉法人格を取得し,法定授産施設へ移行すると,各法に基づいて施設整備費や運営費に対する公的補助が受けられるようになる。

前述のように,民間で法定授産施設や福祉工場を設立する場合,設立主体は原則として社会

福祉法人でなければならない(身体障害者福祉法第27条第2-4項,精神薄弱者福祉法第19条第2項,精神保健福祉法第50条第2項)。

社会福祉法人の認可は,社会福祉事業法(昭和26年法律第45号)に基づいて行われる。認可の具体的な審査基準については「社会福祉法人の認可について」(昭和39年1月10日社発第15号)に定められている。社会福祉法人を設立しようとする者は,目的,事業内容,所在地,資産,会計等に関する事項を定め,所轄庁の認可を受けなければならない(社会福祉事業法第29条)。法人の資産については,「社会福祉法人の認可について」によると,①社会福祉事業を行うために直接必要なすべての物件について所有権を有していなければならない。②①が困難な場合は,必要な物件で法人が所有権を有していないものについて,国又は地方公共団体から無償の貸与または使用許可を受けていなければならない,とされている。また,社会福祉施設を経営する法人にあっては,不動産は基本財産としなければならない,それが困難で前述の②の場合,100万円以上に相当する資産(現金,預金等)を基本財産として有していなければならない,とされている。

そして,認可された社会福祉法人に対して,国・地方公共団体は,補助金の支出や通常の条件よりも有利な条件での貸付金の支出,若しくはその他の財産の譲り渡しや貸し付けができる(社会事業法第56条)。

II 障害をもつ人々の福祉的就労の現状

1 授産施設・福祉工場

(1) 設置数及び利用者数

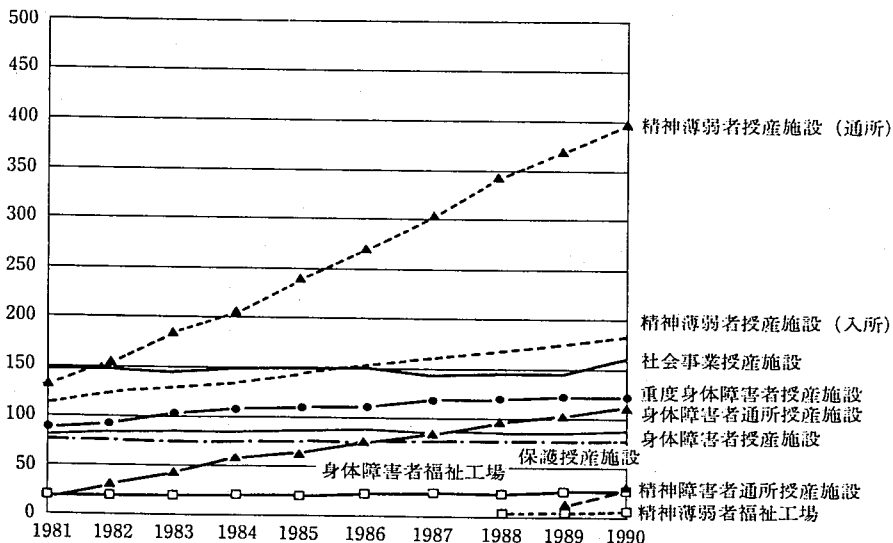
障害をもつ人々の授産施設,福祉工場の設置状況(資料2)を見ると,1994年10月現在で全国に授産施設が1,202カ所,福祉工場は50カ所,双方合わせて1,252カ所,定員の総計は54,308人となっている。設置数は資料3に見るように増加の傾向にあり,特に精神薄弱者授産施設が通

資料2 授産施設等整備状況（1994年10月1日現在）

施設種類	概要	施設数	定員
身体障害者授産施設	雇用困難、又は生活に困窮する身体障害者を対象とし、必要な訓練を行い、職業を与えて自活させる。	84	4,448
重度身体障害者授産施設	重度の身体障害のため、ある程度の作業能力を有しながら、特別な設備と職員を準備しなければ就業不可能な身体障害者を入所させ、施設内で自活させる。	125	8,084
身体障害者通所授産施設	身体障害者授産施設の一つであるが、利用者は通所者に限られる。	173	4,201
身体障害者福祉工場	生産能力があっても、通勤事情等のため、一般企業に就職することの困難な車いす使用者等のための工場。	33	1,720
精神薄弱者授産施設（入所）	雇用困難な精神薄弱者を入所させ、自活に必要な訓練を行うとともに、職業を与えて自活させる。	205	13,022
精神薄弱者授産施設（通所）	雇用困難な精神薄弱者を通所させ、自活に必要な訓練を行うとともに、職業を与えて自活させる。	556	20,960
精神薄弱者福祉工場	一般企業に就労できないでいる精神薄弱者を雇用し、生活指導、健康管理に配慮した環境の下で社会的自立を促進する。	17	525
精神障害者入所授産施設	相当程度の作業能力を有するが雇用されることが困難な精神障害者であって、将来就労を希望する者を入所させ、自活に必要な訓練及び指導を行う。	4	114
精神障害者通所授産施設	相当程度の作業能力を有するが雇用されることが困難な精神障害者であって、将来就労を希望する者を通所させ、自活に必要な訓練及び指導を行う。	55	1,234
精神障害者福祉工場	作業能力は有するものの、一般企業に就労できないでいる精神障害者を雇用する。	—	—

出所：厚生省「社会福祉施設調査」（総理府編『平成7年版障害者白書』pp. 163）

資料3 授産施設の種別設置の推移



出所：註4）『障害者の人権20の課題』p. 138

所、入所施設とともに急増している。身体障害者授産施設、重度身体障害者授産施設、身体障害者通所授産施設、身体障害者福祉工場、精神薄弱者福祉工場については、横ばい若しくは微増の状況である。また、授産施設は、入所よりも通所施設の増加が顕著に見られる。これは、地域に生活しながら通所して就労できる施設を求める利用者や関係者の運動と福祉行政の対応が影響していること、そして小規模作業所の法定通所授産施設への移行が増加していることなどによるものと考えられる。

しかし、施設数が増加している状況にあるとはいえ、日本では障害をもつ人々が約500万人いると推計される¹³⁾現状を考えると、総定員が54,308人である授産施設・福祉工場は、設置数が不足していると言わざるを得ない。

(2) 利用者の状況

1992年4月の調査¹⁴⁾によれば、障害をもつ人々の授産施設、福祉工場の利用者の平均年齢は、35.6歳である。利用者のうち重度障害をもつ人々の割合は身体障害者授産施設54.2%、身体障害者通所授産施設63.8%、重度身体障害者授産施設77.7%、身体障害者福祉工場63.5%、精神薄弱者授産施設（入所）28%、同（通所）45%、精神薄弱者福祉工場21%である。在所期間が5年以上の利用者の割合は全体で55%になる。5年以上にわたる利用者の割合が多い施設を個別に見ると、身体障害者授産施設（66%）、重度身体障害者授産施設（64%）、精神薄弱者授産施設（入所）（64%）、身体障害者福祉工場（62%）である。また、授産施設、福祉工場を退所し、就職した者の割合は、2.2%にとどまっている。このことは、授産施設が、一般雇用のための通過施設、職業リハビリテーション施設というよりは、むしろ一般雇用に入ることが困難な障害をもつ人々の長期に渡る就労の場としての役割を果たしていることを示している。

(3) 作業時間・工賃・作業内容

所定作業時間、工賃について見てみる¹⁵⁾（資料4）。作業時間は、福祉工場が身体障害、精神薄

弱とともに7時間24分で最も長い。逆に精神薄弱者授産施設（通所）が最も短く5時間12分である。

1人当たりの平均工賃月額は、最も高いのは身体障害者福祉工場の144,662円、最も低いのは精神障害者授産施設の7,896円で、工賃については各施設間で大きな差が生じている。

作業内容については、「衣料・その他の繊維製品製造業」、「パルプ・紙・紙加工品製造業」、「農業」、「窯業・土石製造業」が多くの施設で行われている。

企業等からの下請けの作業の割合は、作業日数全体に対して55%程度である。また、身体障害者授産施設、身体障害者福祉工場では、クリーニング業、出版・印刷業などにより、比較的高い加工賃を得ている所も見られる。

2 小規模作業所

(1) 設置数

小規模作業所の数は急増傾向にあり（資料5）、現在は4,000カ所を超え、利用者は約7万人と推計されている¹⁶⁾。これは、法定授産施設、

資料4 年間作業日数・作業時間・工賃

	年間所定 作業日数(日)	1日当たり所 定作業時間(時間)	1人当たり平 均工賃月額(円)
身・授	267	6.8	24,847
身・授（通所）	249	5.9	18,188
重度身・授	260	6.5	16,773
身・福祉工場	267	7.4	144,662
精薄・授（入所）	249	6.1	12,815
精薄・授（通所）	255	5.2	10,758
精薄・福祉工場	289	7.4	75,562
精神障害・授	247	5.4	7,896

※工賃は、賞与等も含む。

出所：註15)に同じ。pp. 60-61をもとに作成。

福祉工場の設置数、定員数共に大きく超える規模である。

(2) 利用者の状況

小規模作業所は、法定授産施設や療護施設への入所、通所を定員超過などの理由から拒まれた人や、地域社会で生活することを願う人など、さまざまな理由や障害、障害程度をもつ人々が利用している。小規模作業所の1カ所当たりの平均在籍者数は17.7人¹⁷⁾、通所者の障害状況は、障害種を越えて混合利用ができる作業所が906カ所で全体の27.8%にのぼる。また、障害種を越えて利用できない作業所については、知的障害をもつ人々が53.6%、精神障害をもつ人々が33.2%、身体障害をもつ人々が13.3%の割合で利用している¹⁸⁾。

(3) 作業時間、工賃、作業内容

小規模作業所の開設時間は1日7時間が最も多く、約9割の作業所が6～9時間の枠内の開設となっている¹⁹⁾。通所者の工賃は、1989年度で平均月額6,946円と低い水準にある²⁰⁾。作業種目としては、「簡易作業」が作業所全体の68.1%で行われている²¹⁾。簡易作業には、製品の袋入れ・

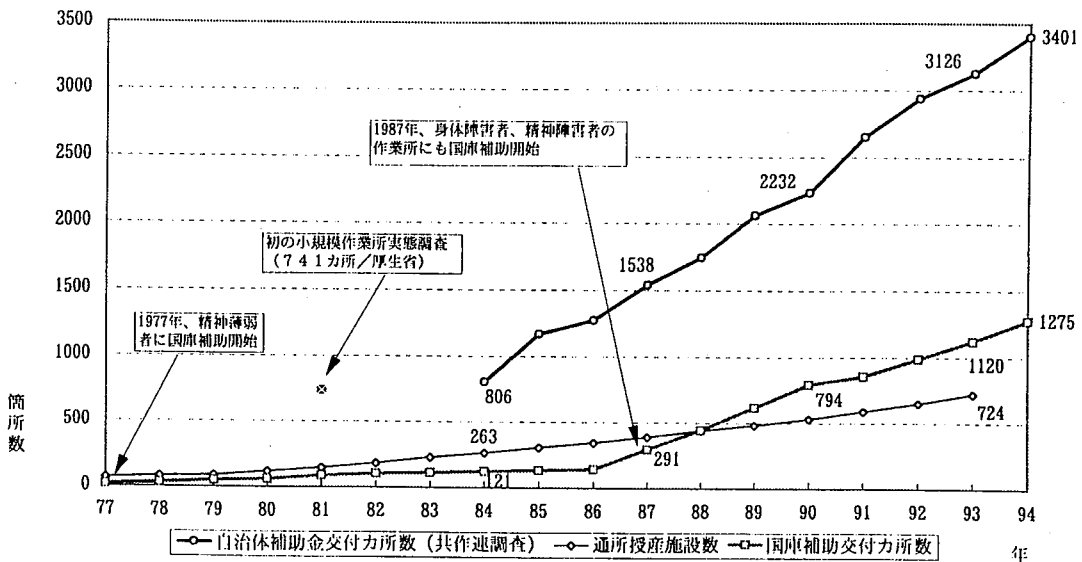
箱詰め作業、部品の組立て、ラベル付けなど多岐に渡るが、小規模作業所に通所する人々、特に重い障害をもつ人々に応じた作業種としてこのような作業が中心となっている。またリサイクルや縫製、印刷作業や美術・工芸品作り（木彫、陶芸、籐細工など）の作業種も多くの作業所で行われている。企業や個人商店などからの下請作業が多く、作業所の約8割が下請作業を導入している²²⁾。このように簡易作業、下請作業の割合が多いことから、多くの小規模作業所が高い加工賃や安定した受注を望めない状況に置かれていることが推測できる。

また、作業外活動として、季節行事（キャンプや花見など）、旅行やクラブ活動、自治会活動など、集団的で多様な活動が行われている。

3 授産施設と小規模作業所の事例

富山県には、約10カ所の法定授産施設と、約40カ所の小規模作業所がある。ここでは、富山県内にある法定通所授産施設と小規模作業所の事例を取り上げ、特に公的補助について比較してみる。

資料5 小規模作業所・通所授産施設の設置数年次推移



(1) 授産施設の事例

富山市郊外にある精神薄弱者通所授産施設「ウォーム・ワーク・やぶなみ」は、社会福祉法人が設立・運営する法定施設である。通所者定員は30名、職員は常勤9名である。

開所時間は7時間20分で、作業内容は粉石けん製造、食肉ソーセージ加工、清掃・リサイクル、菓子製造、電子部品の色分け等である。作業外活動として花見、運動会、ハイキングなどが行われている。

通所者は作業に応じて月平均約5,000円の工賃を受け取る。また、通所者は費用負担として利用料を社会福祉事務所に納付する。

同施設職員の給与等の待遇は、富山県職員に準じている。

授産施設への公的補助金は、措置費として通所者1名につき、平均すると月額約15万円（年額約5,400万円）が交付されている。また、施設を建設するには国、県、市から補助があった。借入金の利子の支払いに対して富山市から補助がある。また、日本船舶振興協会等の各種団体からの助成を受けている。

(2) 小規模作業所の事例

「富山共同作業所ラッコハウス」は、富山市の市街地にある無認可の小規模作業所である。通所者は21名、職員は常勤3名、非常勤1名である。通所者は、身体障害、知的障害をもつ人々など、さまざまな障害をもつ人々で、重度・重複障害をもつ人々も多い。設立の理念として、①障害の種類・程度を問わず在宅を余儀なくされている障害をもつ人々が働く場、仲間作りの場、生きがいの場、生活・訓練の場として利用できること、②豊かな人間形成を図り、充実した社会生活を送れること、③地域社会に根ざすこと、を挙げている。

開所時間は6時間15分で、活動内容は、①作業（箱折り、廃品回収、リサイクル、ミシンかけ、草刈り、畑作業等）、②その他の活動（花見、遠足、キャンプ、もちつき等の年間行事、自治会活動、物品販売等）、③ボランティアバンク（日

常作業や行事に参加するボランティアの情報の収集等）、④地域福祉サービス事業（機能訓練、入浴サービス、宿泊訓練、相談事業等）である。

年間運営費は、人件費、家賃（土地建物を所有しておらず年間約240万円の賃料がかかる。）、光熱費等で1995年度は2,200万円であった。それに対し公的補助は、国から100万円、富山県から400万8,000円、富山市から794万6,400円、総額約1,300万円であった。運営費のうち補助金で不足する分は、物品販売や寄付などによって補っている。

通所者から利用料などは徴収せず、通所日数に応じて通所者に「給料」を支払っている。給料の月額は、週1日の通所者は2,000円、週5日の者は1万円である。

職員の賃金は、経営努力により最低賃金はクリアしている。また、職員は厚生年金、健康保険に加入している。

将来構想として、社会福祉法人の認可を受け、法定通所授産施設への移行を考えているが、同時に、無認可小規模作業所の併設も構想している。なぜなら、法定授産施設は通所者の障害種や事業内容等が法により制約されるからである。

(3) 事例の比較

「ウォーム・ワーク・やぶなみ」と「富山共同作業所ラッコハウス」は、ともに障害をもつ人々が通所して就労するための事業を行っている。前者は法定授産施設、後者は無認可施設で、公的補助については、運営費に対する補助のみを見ても年額で5,400万円と1,300万円と、大きな開きがある。これに借入金利子補助や各種団体からの補助を加えると、授産施設と作業所では、補助金の総額にさらなる格差が生じる。

III 障害をもつ人々の福祉的就労の課題

1 授産施設のもつ課題

(1) 授産施設に関する法体系について

これまで見てきたように、授産施設は身体障

害、精神薄弱、精神障害の障害別の法律に基づいて設置されている。各授産施設は、施設整備費、措置費、基準面積、配置職員数などについて、多くの制度間格差が存在する。各授産施設の設置についても、身体障害者授産施設を含む身体障害者更生援護施設は、「国は、設置しなければならない」（身体障害者福祉法第27条第1項）として国に設置を義務づけている。しかし、精神薄弱者授産施設を含む精神薄弱者更生援護施設及び精神障害者授産施設を含む精神障害者社会復帰施設については、都道府県・市町村は「設置することができる」（精神薄弱者福祉法第19条第1-2項、精神保健福祉法第50条第1-2項）という規定にとどまっており、国や地方自治体に設置義務を課していない。つまり、障害の種類によって援護施設に対する国及び地方自治体の設置義務が異っている。特に精神障害をもつ人々のため授産施設は、資料1で見たように整備が遅れている。

また、さまざまな障害をもつ人々が共に働ける場を整備することが必要で、このことは多くの小規模作業所では先取りして実践してきた。授産施設については、1993年7月から「授産施設の相互利用制度について」（平成5年6月30日社援更第200の1号）という通知に基づき身体障害をもつ人々と知的障害をもつ人々の相互利用の道が開かれた。同制度の利用形態は、身体障害者福祉工場を除いて、通所に限られるので、入所授産施設については障害種を越えて利用できない。また、同制度は精神障害をもつ人々には適用されない。

(2) 設置数及び利用者の状況について

II-1で見たように、障害をもつ人々の授産施設は、その数が増加しているとはいえ、絶対的な数の整備は不十分である。特に地域で生活しながら就労できる通所授産施設を中心にした整備が望まれる。

そして、授産施設に働く人々の工賃は低い水準にある。各授産施設でも障害種別で格差が開いている。工賃が最も低いのは精神障害者授産

施設の月額7,986円で、労働に対する報酬としてはあまりに低額である。この背景には、授産施設は下請け作業が多く、高い加工賃収入が望めない状況にあることがある。まず、授産施設が直接受注できる作業種について、国や地方自治体などの公共機関、特殊法人等の授産施設への優先発注を制度化することが必要と考える²³⁾。そして、利用者が少なくとも最低賃金以上の工賃を受け取れるよう、公的補助の基準を引き上げることや利用者に対する労働法規の適用について実現をめざしていく必要があると考える。また、授産施設では、利用者は工賃を得ても、収入に応じて利用者負担を支払わなければならない費用徴収の問題²⁴⁾がある。

2 福祉工場のもつ課題

福祉工場では、障害程度が中軽度もしくは重度であっても重複障害をもたない人々が主に働いている。福祉工場で働く人々は福祉工場の運営主体と雇用関係にあり、労働法規の適用を受け、賃金も概ね最低賃金をクリアするなど評価すべき点がある。しかしながら、福祉工場は設置数が大変少ない（身体障害33、精神薄弱17カ所、1994年10月現在）。精神障害者福祉工場は、1996年8月現在で厚生省が確認する限り1カ所の設置にとどまっている。少なくとも各都道府県及び政令指定都市に身体障害・精神薄弱・精神障害各福祉工場が1カ所以上設置されることが望まれ、また、福祉工場でも障害種を越えた相互利用制度が展開されることが望まれる。

3 小規模作業所のもつ課題

(1) 小規模作業所への公的補助について

まず、小規模作業所への国庫補助について見てみると、全日本精神薄弱者育成会・日本身体障害者団体連合会・全国精神障害者家族会連合会を通して補助金が分配されるので、これらの団体に加盟していない作業所は、国庫補助が受けられない。1994年度の小規模作業所への国庫補助は1,275カ所、1カ所当たり年額100万円で

あった²⁵⁾。地方自治体の小規模作業所への補助は同年度で3,401カ所、1カ所当たり年額平均611万円であったから²⁶⁾、国の補助は地方自治体と比べ、補助の額は約1/6、補助の作業所数は約1/3に過ぎない。

また、地方自治体による補助事業は、自治体によっては補助基準を公開していなかったり、財政状況によって補助が増減される可能性があるなど、補助を受ける側としては不安定な状況に置かれている場合もある。

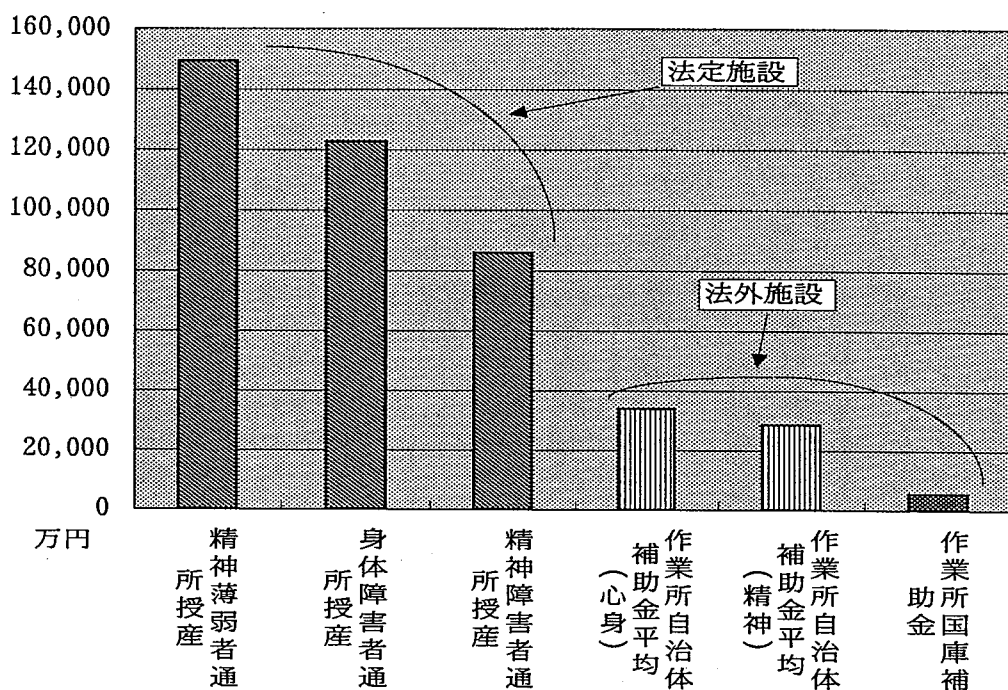
このように、小規模作業所は下請作業が中心なことから、補助金が法的に十分保障されていないことなどにより、多くが不安定な経営状況に置かれていると言える。

小規模作業所は、法定通所授産施設と同じように、地域に生活しながら働くことを希望する障害をもつ人々の福祉的就労の場として重要な役割を果たしている。開所時間、作業内容などについては、両者にあまり大きな差異は見らな

い。しかし、公的な補助については、法定授産施設と無認可作業所では、大きな格差が生じている。資料6は、通所授産施設と小規模作業所の利用者1人あたりの公的補助の月額単価を比較したものだが、その差は明らかである。

授産施設への公的補助を具体的に見てみると、大きく2つに分けて、①施設整備費、②措置費がある。例えば身体障害者更生援護施設の設置費と運営費に対する公的補助は次のようになっている²⁷⁾。①施設整備費は、補助基本額のうち、国1/2、都道府県1/4、設置者1/4の負担割合になっている。補助基本額は、施設主体工事費基準単価、施設基準面積、施設最低基準定員、冷・暖房設備単価、浄化槽設備設置費等の係数によって算出される。②措置費は、事務費（人件費＋管理費）と事業費（一般生活費＋特別生活費）に対して補助がなされる。措置費は国が1/2、市、福祉事務所を設置しない町村は、1/4を負担し、福祉事務所を設置する町村が1/2を負

資料6 通所授産施設・小規模作業所の公的補助の利用者1人あたりの月額単価



出所：註26) に同じ。

担する。残り1/4を都道府県が負担する。

前述のⅡ－3の事例で見た「富山共同作業所ラッコハウス」と同規模の身体障害者通所授産施設を設置する場合（1995年度、職員6名、通所者定員21人（うち重度障害をもつ者10名）で、富山市に設置）、試算では、以下の公的補助が行われることになる。①施設整備費は、補助基本額は約9,000万円となる。国庫補助は約4,500万円、都道府県補助は約2,250万円、設置者負担は約2,250万円程度になる²⁸⁾。②措置費は、月額約240万円（給食を実施する場合。他に寒冷地加算、民間施設給与改善費等が加算される）、年額約3,000万円程度になる²⁹⁾。「ラッコハウス」には、年額1,300万円の公的補助が行われているが、同規模の法定通所授産施設には措置費だけで年額約3,000万円の公的補助が行われる試算になり、無認可と法定の施設の公的補助の格差が歴然としていることがわかる。

(2) 小規模作業所の法定施設への移行に関する問題

小規模作業所が社会福祉法人格を取得し、法定授産施設に移行するには、土地を所有しているか地方自治体等から無償貸与を受けるなどしていなければならない、施設を建設する際の基準も厳しく、前述の身体障害者通所授産施設に移行する試算例でも、設置者は施設建設費だけでも2,250万円を負担することになり、法定施設化には資金面で困難が伴う。また、法定授産施設に移行すると公的補助が増えるというメリットがある反面、事業内容等が制約されるなど、小規模作業所で行うことのできた柔軟な運営が行いにくくなる可能性も出てくる。

また、授産施設の分場制度³⁰⁾は、小規模作業所の法定施設化を視野に入れて設けられた制度だが、措置費単価が最も低く、職員配置が少ないといった問題点が指摘されている³¹⁾。同制度の改善と柔軟な運用により、小規模作業所への公的補助の拡大がなされることが期待される。

4 「障害者プラン」に見る障害をもつ人々の福祉的就労

今後の障害をもつ人々に関する施策の動向を見る上で、1995年12月に総理府障害者施策推進本部から出された「障害者プラン」は一つの手がかりとなる。同プランでは福祉的就労はどのように位置づけられているのだろうか。

障害者プランには「福祉的配慮のされた働く場ないし活動の場の確保」という項目が設けられ、2002年までに「授産施設及び福祉工場を、ニーズに対応できるように約68,000人分を目標として整備する」ことが明記されている。しかし、1994年の障害をもつ人々の授産施設・福祉工場の総定員は54,308人であるから、1995年から7年間で約14,000人弱の定員増の整備にとどまることになる。現在約7万人が小規模作業所を利用していることや、これまでの授産施設・小規模作業所の増加のペースを考えると、この数値目標より更に多くの施設整備が望まれる。

また、同プランには「小規模作業所について、授産施設の分場方式の活用及びデイサービス事業の拡充による法定施設化を進めるとともに、助成措置の充実を図り、運営の安定化を推進する」とある。小規模作業所への助成拡充が今後の施策の指針に盛り込まれたことは評価できるが、国は地方自治体に比べ、小規模作業所に対する助成額・対象数とも相当に少なく、小規模作業所に対する国の助成事業の拡充が特に望まれる。

おわりに

本稿では、日本の障害をもつ人々の福祉的就労に関する法制の現状と課題について検討を行ってきた。

福祉的就労に関する法制は、障害別の法体系があり、障害種、障害程度によって受けられる福祉的就労サービスの格差が存在する。これに対しては、各種授産施設・福祉工場、小規模作業所、職安、障害者職業センター、障害者雇用

支援センターを含めた労働行政と厚生行政の横断的・総合的施策が展開される必要がある。厚生省は、1996年度から、障害をもつ人々に関する行政組織を従来の身体障害＝社会・援護局、知的障害＝児童家庭局障害福祉課、精神障害＝保健医療局精神保健課であったのを障害保健福祉部の創設により一元化した。この組織改革は障害をもつ人々の福祉全般の制度に反映され、障害種により受けられる福祉的就労サービスの格差が是正されることが望まれる。また、各法により分立した授産施設の制度については、「制度を統合し、福祉工場、授産施設、デイサービス機能をもつ施設へと、機能別の再編成を行うこと」の必要性が指摘されている³²⁾。さらには、障害種・障害程度を問わず、さまざまな障害をもつ人々が共に働くことができる福祉的就労制度へと制度が統合されていくことが望まれる。

そして、法定授産施設と無認可の小規模作業所とでは公的補助に大きな格差が存在する。小規模作業所への公的補助の拡充、特に国による積極的な援護施策が行われるべきである。

さて、日本では、障害をもつ人々の一般雇用は雇用率に基づく割当雇用制度をとるが、割当雇用制度は本来、一般雇用から排除される障害をもつ人々のための保護雇用制度と相互に補完し合って障害をもつ人々の労働を保障できるものとする。このことは、ILOの「障害者の職業更生に関する勧告」(第99号, 1955年)、「職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関する勧告」(第168号, 1983年)にも示されてきた。しかし、日本では保護雇用制度は採用されず、福祉措置として福祉的就労制度が、特に入所授産施設を中心に展開されてきた。近年、ようやく保護雇用制度の特色を取り入れた保護工場や、地域で生活しながら就労できる通所授産施設の設置、運営が行われるようになったが、本格的な保護雇用制度の日本への導入に関する検討や、アメリカなどで行われているSupported Employment(援助付き雇用)の検討が必要

と考えられる。それらについての検討は、今後の課題としたい。

註

- 1) 本稿では、障害をもつ人々の呼称について、人権の観点から、いわゆる「身体障害者」は「身体障害をもつ人々」と、「精神薄弱者」は「知的障害をもつ人々」と、「精神障害者」は「精神障害をもつ人々」と、「健全者」は「障害をもたない人々」と、できる限り表記したい。但し、法律・通達等、及び著作からの引用等については、そのまま表記する。
- 2) 1994年3月、文部省調べ。総理府編『平成7年版 障害者白書』(1995年) p. 263
- 3) 小規模作業所は、共同作業所とも呼ばれ、障害をもつ人々や関係者等によって設立・運営されている、いわゆる無認可(法定外)の社会福祉施設・職業リハビリテーション施設である。
- 4) 児島美都子『障害者の雇用制度の確立をめざして』(法律文化社, 1982年) pp. 5-7, 手塚直樹, 松井亮輔『障害者の雇用と就労』(光生館, 1984年) pp. 5-6, 障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会・共同作業所全国連絡会・全国障害者問題研究会編『障害者の人権20の課題』(全障研出版部, 1992年) p. 107などを参照。
- 5) 1995年6月1日現在、民間事業所の障害をもつ人々の雇用率は1.45%で、法定雇用率を下回っている。
- 6) 知的障害をもつ人1人を雇用した場合、身体障害をもつ人1人を雇用したと見なす規定や、重度障害をもつ人を1人雇用した場合、身体障害をもつ人2人を雇用したと見なされるダブルカウント制があり、知的障害、重度障害をもつ人々の雇用の促進を図る制度があるが、身体障害以外の障害をもつ人々、重度障害をもつ人々を雇用しなければならないという法的義務はない。
- 7) 授産施設は、1995年、全国授産施設協議会から「社会就労センター(SELP)」という呼称を用いることが提唱されたが、本稿では、法に用いられている「授産施設」をそのまま使用する。
- 8) 「福祉的就労」の定義については、法的には明記されていない。しかし、大泉溥教授は次のように述べている。「身体障害者福祉審議会の答申『今

- 後における身体障害者福祉を進めるための総合の方策』（1982年3月）では、「①一般雇用（一般企業・官公庁等における雇用）、②保護雇用（何らかの保護的措置が継続的に講じられている雇用・就業）、③生業（営業資金の貸付等による自営業）、④福祉的就労（授産施設等における就労）、⑤作業活動（福祉の施設における趣味・創造等の多目的創造活動で、賃金の有無は問わない）」という分け方が見られ、「福祉的就労」とは労働保障の体系における「就労形態」区分の一つとして用いられてきたものだと見てよいであろう。」（大泉溥「障害者の生活保障としての労働の問題」日本福祉大学研究紀要第72号（1987年）p. 37）また、『障害者プラン』（総理府、1995年7月12日）では、「福祉的配慮のされた働く場ないし活動の場の確保」（VIの1の(2)）として、授産施設及び福祉工場、及び小規模作業所を挙げている。
- 9) 保護授産施設、社会事業授産施設は、利用対象を直接的には障害をもつ人々とするものではないが、身体障害をもつ人々、知的障害をもつ人々も利用できる。全国社会福祉協議会・全国授産施設協議会「平成4年度授産施設・福祉工場実態調査」（1994年2月）によると、両施設の障害をもつ人々の利用者数と利用者全体に対する割合は、全国で以下の通りである。
- | 保護授産施設 | | 社会事業授産施設 | |
|--------|-------------|--------------|--|
| 身体障害 | 307人 (13%) | 597人 (13%) | |
| 知的障害 | 354人 (11%) | 1,910人 (41%) | |
| 精神障害 | 180人 (7.8%) | 89人 (1.9%) | |
- 10) 「身体障害者更生援護施設」には、身体障害者更生施設、身体障害者療護施設、身体障害者福祉ホーム、身体障害者授産施設、身体障害者福祉センター、補装具製作施設及び視聴覚障害者情報提供施設がある（身体障害者福祉法第5条第1項）。
- 11) 「精神薄弱者援護施設」には、精神薄弱者更生施設、精神薄弱者授産施設、精神薄弱者通勤寮及び精神薄弱者福祉ホームがある（精神薄弱者福祉法第5条）。
- 12) 「精神障害者社会復帰施設」には、精神障害者生活訓練施設、精神障害者授産施設、精神障害者福祉ホーム、精神障害者福祉工場がある（精神保健福祉法第50条の2第1項）。
- 13) 井上英夫『障害をもつ人々と参政権』（法律文化社、1993年）p. 3
- 14) 全国社会福祉協議会・全国授産施設協議会『平成4年度授産施設・福祉工場実態調査報告書』（1994年2月）。数値は身体障害者授産施設、身体障害者通所授産施設、重度身体障害者授産施設、身体障害者福祉工場、精神薄弱者授産施設（入所）、同（通所）、精神薄弱者福祉工場、精神障害者授産施設について。
- 15) 同上。
- 16) 共同作業所全国連絡会『第19回全国大会 in 北海道要綱・資料集』pp. 26-27
- 17) 共同作業所全国連絡会『第18回全国集会 in ヒロシマ』p. 30
- 18) 共同作業所全国連絡会「障害者作業所電話帳に見る小規模作業所の実態」（1994年）
- 19) 同上。
- 20) 藤井克徳、北村典幸「小規模作業所の現状と制度のあり方に関する研究」（厚生省『昭和63年度「心身障害児（者）の地域福祉体制の整備」に関する総合的研究』（1989年）所収）。
- 21) 同上。
- 22) 同上。
- 23) 授産施設への官公需の優先発注の必要性については、既に多くが述べられている。松井亮輔「重度障害者の就労の現状と課題」季刊労働法No.11（1979年）所収、鈴木清寛「障害者の雇用・就労をめぐる問題とその課題」社会保障法学会誌No.11（1996年）所収等を参照。
- 24) 授産施設の費用徴収問題については、矢嶋里絵氏が詳細な検討を行っている。矢嶋里絵「障害者施設における費用徴収（上）・（下）」賃金と社会保障No.1067, 1068（1991年）を参照。
- 25) 共同作業所全国連絡会「小規模作業所の現況に関する資料」（1994年）
- 26) 同上。
- 27) 厚生省社会・援護局更生課監修『体の不自由な人びとの福祉'95』（テクノエイド協会、1996年）pp. 38-41
- 28) 「社会福祉施設等施設整備費及び社会福祉施設整備費の国庫負担（補助）について」（平成3年11月25日厚生省発社第409号、改正平成7年8月31日第256号）に基づき、鉄筋コンクリート平屋建てで、昇降機とスプリンクラーを設置しない施設として推計。
- 29) 「身体障害者保護費の国庫負担（補助）につい

て」（平成5年4月1日，厚生省発社援第119号，改正平成7年2月9日第49号・12月1日第328号）に基づいた推計額。

- 30) 「身体障害者授産施設の分場の設置運営について」（平成2年9月28日社更第180号），「精神薄弱者授産施設分場（通所）の設置運営について」（平成2年10月12日児発第24号）の通知に基づく制度で，授産施設に併設して通所の分場が設置できる。定員は5人以上20人未満である。

31) 註4) 『障害者の人権20の課題』p. 140

32) 調一興「障害者の就労の現状と職業リハビリ

テーションの課題」障害者問題研究No81 VOL. 23 (1995年) p. 9

※本稿執筆にあたり，「ウォーム・ワーク・やぶなみ」と「富山共同作業所ラッコハウス」には，筆者のヒアリングに快く応じて頂きました。また，共同作業所全国連絡会には資料の提供を頂きました。記して感謝申し上げます。